

## MARCO JURÍDICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LOS RETOS DE SU EFICACIA

---

PAUNI DE JESUS OBREGON ORTEGA

Profesor Ayudante Cátedra Introducción al Estudio del Derecho II  
y Contencioso Administrativo UCA

Nuestra Constitución Política, en sus artículos dos y siete expresa la configuración de una democracia representativa y participativa. En el primero de los casos es más fácil de observarlo en el cuerpo legislativo y otras instituciones estatales donde un individuo es delegado por la mayoría, sin embargo existe una tendencia marcada de que los elegidos se encuentran más ligados a directrices partidarias que al sentir de la población. Por ello, es interesante observar la importancia que las sociedades modernas le dan al segundo de los aspectos: la democracia participativa. Este tipo de incidencia en el orden nacional, regional y local va más allá de la estrecha visión de depositar su voto en las urnas cada quinquenio y creer que con ello se cumple su accionar ciudadano. Tal como lo han reiterado diversos autores esta participación ciudadana debe ser entendida como *el proceso social a través del cual la población organizada se moviliza, se interrelaciona o accede para la implementación de acciones dirigidas a incidir sobre la acción pública*<sup>1</sup>

El derecho a la participación consagrado en la Constitución, nos brinda la oportunidad de incidir en las decisiones que afectan nuestro entorno; sin embargo, este mismo derecho se transforma en un deber. Los ciudadanos al convivir en sociedad van adquiriendo responsabilidades que trascienden las esferas particulares y conjuntamente toman conciencia del valor de su opinión, así como su accionar dentro de la comunidad, donde se infiere un

---

<sup>1</sup> RUIZ CRUZ, Francisca. *Participación ciudadana en los procesos planificación de desarrollo local*. Pág. 12

respeto sobre las decisiones de las mayorías. Los individuos, por medio de la participación ciudadana dejan de ser espectadores de las decisiones que los afectan y que tradicionalmente estaban delegadas exclusivamente a los gobernantes para lograr una participación directa en las estructuras estatales nacionales o regionales permitiendo incorporar nuevas iniciativas, potencializar capacidades y recursos que contribuyan a una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Los alcances e incidencias reales que se deriven de la participación ciudadana pueden ser más palpables en el ámbito local con el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la comunidad, utilización de medicina preventiva, contribución al medio ambiente a través del reciclaje o eliminación de desechos sólidos, apoyo a la vigilancia y seguridad pública, etc. Sin embargo, los espacios regionales y nacionales también rinden sus frutos con la concertación de ideas y la integración de políticas integrales que tengan como eje al ciudadano. Por ello, la temática de la participación ciudadana que ha sido un punto de coincidencia en las recientes campañas políticas debe materializarse a través de codificaciones legislativas reales que faciliten el involucramiento de la población y permitan un dinamismo elemental para el desarrollo.

Para identificar y elaborar el marco jurídico elemental que presenta nuestra legislación con respecto a la participación ciudadana en Nicaragua, se indagó en los diferentes cuerpos de leyes en el siguiente orden:

- **Normas de carácter general:**  
Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 con sus reformas de 1995 y 2000.  
Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes<sup>2</sup>
- **Normas referente a la gestión local:**  
Ley de Municipios<sup>3</sup>
- **Normas de instancias consultivas o de coordinación desde el Ejecutivo:**  
Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes<sup>2</sup>, La Gaceta: Diario Oficial, No. 218 de 14 de noviembre de 1997

<sup>3</sup> Leyes No. 40 y 261. "Ley de Municipios". La Gaceta: Diario Oficial, No. 162 de 26 Agosto de 1997

<sup>4</sup> Ley 290. "Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo", La Gaceta: Diario Oficial, No.102 del 3 de Junio de 1998

➤ **Normas procesales de control a la actuación de los funcionarios públicos:**

Ley de Municipios

Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo

Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>5</sup>

➤ **Nueva legislación:**

Proyecto de Ley de Participación Ciudadana<sup>6</sup>

Existen otras normativas como el *Código de la Niñez y la Adolescencia*, *Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense*, *Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos*, *Ley de Amparo* etc. que hacen referencia a la participación ciudadana; sin embargo, el presente marco jurídico trata de brindar una visión global de los principales cuerpos de leyes que regulan espacios de vida donde el ciudadano interactúa en la gestión pública o estatal. No obstante, para una mayor profundización en la temática se recomienda el compendio normativo titulado *"La Participación Ciudadana en Nicaragua"* de los compiladores Eduardo Mangas, Alejandro Bravo y Nelly Miranda. En ella se selecciona leyes y decretos referentes a la participación ciudadana.

## **I. NORMAS DE CARÁCTER GENERAL**

### **a. Normas Constitucionales referente a la Participación Ciudadana.**

El Derecho al igual que las demás ramas del conocimiento se encuentra íntimamente ligado a la voluntad y necesidades socio políticas y culturales que experimenta la nación en un determinado contexto histórico. Por ello, el análisis de la Constitución Política hay que enmarcarlo en dos periodos: el primero que data de 1987 y que establece las directrices de un ordenamiento jurídico post- revolucionario, bajo una concepción Presidencialista aunque con mayor participación popular, e influenciado por las directrices de la guerra fría; y otro que se refiere a las Reformas Constitucionales de 1995 inspiradas en transición democrática y el nuevo orden internacional con el

<sup>5</sup> Ley 350. *"Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"*, La Gaceta: Diario Oficial, No.140 el 25 de Julio de 2000.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, introducido ante la Asamblea Nacional el 4 de Abril de 2001.

objetivo de establecer un mayor grado de institucionalidad y balance entre los poderes del Estado.<sup>7</sup>

Así, la Constitución Política de la República de Nicaragua desde sus primeros artículos nos esboza la preponderancia que le quiere dar al ciudadano en la gestión pública como un binomio de democracia representativa y participativa. En ella se señala a los poderes del estado como depositarios de la soberanía popular, por lo que sus funciones deben estar encaminadas a responder las expectativas y sentir de la población. Para ello además, hace referencia a dos sistemas de consulta y control ciudadano como lo son: el *plebiscito* y el *referéndum*.

La utilización de estos dos vocablos, cuyos orígenes se remontan al derecho romano tienden a utilizarse indistintamente como sinónimos. Sin embargo, el plebiscito se concibe generalmente como la *"votación del pueblo con la cual se afirma la confianza en el hombre que ha asumido el poder y se aprueba un acto suyo"*,<sup>8</sup> en cambio, el referéndum se refiere a *"toda votación popular sobre una medida legislativa (creación de una ley) o de otra naturaleza"*.<sup>9</sup> En el primero de los casos son las acciones del gobernante que se consultan con la población, y en el segundo serán las leyes de gran interés aprobado por el poder legislativo. Aunque estos tipos de consulta ciudadana tienen rango constitucional, hasta la fecha no se ha hecho uso de ellas en vista del costo político que ocasiona al cuestionar el carácter delegado que se le quiere brindar a los legisladores o las autoridades electas, y al mismo tiempo incurriría en gastos que tendría que justificar el Poder Electoral.

## TITULO I

### Principios Fundamentales

#### Capítulo Único

**Arto.2** *La soberanía nacional reside en e pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionando del sistema económico, político y social de la*

---

<sup>7</sup> Se podría mencionar una tercera época que se ubica con las Reformas Constitucionales del año 2000, sin embargo; en vista de que no altera ni incorpora ninguna disposición referente a la participación ciudadana por ser otro fin específico el que motivó sus reformas, no se hace una profundización de ello.

<sup>8</sup> CAPITANT, Henry. **Vocabulario Jurídico**. 1978. Pág. 431

<sup>9</sup> *Ibid.* Pág. 469.

Tanto el Referéndum como el Plebiscito, de acuerdo a las disposiciones constitucionales del Título VIII, Capítulo VI, tendrán que ser coordinadas por el Poder Electoral.

nación. El poder político lo ejerce el pueblo, por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución

**Título II**  
**Sobre el Estado**  
**Capítulo Único**

**Arto.7** Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa. Son órganos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

Este enunciado representa el cuestionamiento de un orden tradicionalmente delegado por medio de la democracia representativa<sup>10</sup>. Sin embargo, desde finales de la década de los sesenta se ha experimentado una búsqueda de mayor incidencia en las decisiones societarias a través de movimientos sociales con posturas reivindicativas y tal como lo cita Wallace Salinas: *"De esta manera, se ha transitado desde nociones de participación popular, ligadas a dimensiones de auto-organización y autogobierno social, hasta el de participación ciudadana que hace referencia a participación política, pero alejada en cuanto a participación mediada por partidos políticos y, que expresa con múltiples sentidos la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas"*<sup>11</sup>

La participación es una garantía inherente a la persona humana, y nuestra Constitución le reconoce estas facultades con sus enunciados y ratificación

<sup>10</sup> CHAVERO GAZDIK citando a Juan Carlos Rey señala que el ejercicio del sufragio como único sustento de la democracia representativa ha estado últimamente bastante cuestionado. En ese sentido Rey afirma que 'la más grave crisis que está actualmente planteada es la falta de credibilidad de los mecanismos electorales como instrumentos capaces de satisfacer las preferencias de los votantes, lo cual implica el cuestionamiento de una de las pocas bases de justificación que le quedaban a la democracia representativa' Por otro lado, Nicaragua no ha estado ajena a este planteamiento y tal como lo señalan los reportes periodísticos referentes a las elecciones previo a las elecciones ha existido una apatía o disociación retomando estas causas. (CSE debe inspirar confianza y seguridad al electorado. EL NUEVO DIARIO. 30 de mayo 2001, Miedo a elecciones primarias CONFIDENCIAL. Edición 189. 30 de Abril al 6 de Mayo. IRI culpa al CSE de abstencionismo LA PRENSA. Política. 12 de Septiembre 2001)

<sup>11</sup> WALLACE SALINAS, Guadalupe et.al. *Asociatividad y Participación Ciudadana en la Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas*. Informe IDH 2001, PNUD Pág. 28

de las diferentes declaraciones de derechos humanos.<sup>12</sup> De esta manera la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su arto. 21 que:

- “ 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”<sup>13</sup>

Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup>, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>15</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>16</sup> retoma de manera casi textual lo antes referido enalteciendo las facultades y principios que deben ser respetados por la humanidad. El hecho de que la Constitución Política nicaragüense adhiera estos enunciados considerados universalmente como derechos humanos, los ubica como principios esenciales y robustece la coherencia del sentimiento de las fuerzas políticas-sociales del país.

En el Capítulo II referente a los Derecho Políticos marca las facultades que se le brindan a los ciudadanos, así como la protección jurídica esencial para participar, asociarse y desarrollarse. Las disposiciones constitucionales nos muestra un amplio espectro de posibilidades de actuación del individuo donde la voluntad trasciende las limitaciones que pueden producirse de orden religioso, político, económico, cultural y de otra naturaleza que obstaculicen su accionar e incidencia en las diferentes instituciones

---

<sup>12</sup> El artículo 46 de la Constitución Política Nicaragüense establece que tendrán “plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos”

<sup>13</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pág.16.

<sup>14</sup> Arto. 25. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Instituto Interamericano de Derecho Humanos. Pág.89

<sup>15</sup> Arto. 20. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pág. 28

<sup>16</sup> Arto. 23. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pág. 49

estatales. Por ello, es digno de mencionar como referentes los artos. 48, 50, 51, 52.

## **Capítulo II**

### **Derechos Políticos**

**Arto.48** *Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer.*

*Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.*

Este precepto es uno de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno.<sup>17</sup> Su origen se remonta a la "Declaración de los derechos y deberes del hombre y ciudadano" de 1789, cuando en su primer precepto establece: "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho" La igualdad es un referente primordial para establecer la participación ciudadana, puesto que no se puede concebir diferencias en el trato de ciudadanos y promover una participación efectiva.

**El arto. 49.** *expresa al mismo tiempo que:*

*"En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y el campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad.*

*Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario según su naturaleza y fines.*

La asociación es un derecho humano reconocido y tal como lo establece la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" en su arto XXII: "Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso,

---

<sup>17</sup> CASTILLO MACIS, Ignacio, (CASTILLO MACÍS - Director) **Comentarios a la Constitución Política: Parte dogmática.**, 1992. Pág. 322.

*social, cultural, profesional sindical o de cualquier otro orden*"<sup>18</sup> Así, nuestra Constitución le brinda el carácter libre y voluntario que nace de los pobladores, buscando como mejorar sus condiciones y rechazando todo forma de coacción a la voluntad del individuo.

No obstante el artículo 50 de la Constitución establece directamente el carácter participativo de los ciudadanos en los asuntos públicos, que a su vez se interrelaciona con el derecho a ser electo (Arto. 51) hacer peticiones o críticas a los funcionarios (Arto. 52) así como el derecho a una información veraz (Arto. 66)

**Arto.50** *Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo.*

Aunque este artículo tiene vigencia desde 1987, hasta la fecha todavía no se ha reglamentado una ley especial que atienda sobre la participación de la población. Lo que ha existido son principios y disposiciones en los diferentes cuerpos de leyes donde consideran al individuo como principal impulsor de políticas que abonen al desarrollo del país.

Dentro de los comentarios realizados a la Constitución Política los autores, que fungieron en su mayoría como asesores de la redacción de la misma, señalan: *"La participación en los asuntos públicos reviste una indudable importancia en los centros de poder más cercano a los ciudadanos en cuanto es en los municipios, en las pequeñas comunidades, donde el gobierno de todos puede expresarse de una manera plenamente efectiva"*<sup>19</sup> Sin embargo, el espíritu de la ley alcanza mayores dimensiones y permite esa participación no sólo a través de órganos locales como en los municipios sino que abre las puertas para la participación directa del ciudadano en las diferentes gestiones públicas.

**Arto.51** *Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos, salvo las limitaciones contempladas en esta Constitución Política.*

*Es deber del ciudadano desempeñar los cargos de jurado y otros de carácter concejil, salvo excusa calificada por la ley.*

Castillo Macís y los autores de los "Comentarios a la Constitución Política" expresan que *"Nuestro texto constitucional consagra así el derecho de participación ciudadana como uno de los pilares en que se asienta el sistema*

---

<sup>18</sup> *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Op.cit. Pág. 28*

<sup>19</sup> CATILLO MACÍS, Ignacio. *Ibid.* Pág. 335



*democrático, y dicha participación se garantiza mediante elección*” Si bien es cierto, las elecciones son el medio más usual de participación ciudadana, su acción no se limita a esta actividad y como se dijo anteriormente, sólo nos abre un poco el marco de posibilidades de hacer efectiva la democracia representativa y participativa.

Es oportuno señalar que en el mismo precepto constitucional hace referencia al derecho de los ciudadanos de optar a cargos públicos. Este enunciado, no sólo se refiere a los cargos públicos que provienen del sufragio o elecciones periódicas, sino al derecho que tienen los nicaragüenses de ser designados directamente, por la Asamblea Nacional o a través del concurso y oposición para el servicio del Estado.

Siguiendo la perspectiva de libertad para optar el poder, este mismo artículo se entrelaza con el **Arto.55** que manifiesta que *“Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos, con el fin de participar, ejercer y optar al poder”*

Aunque la participación de los ciudadanos en la actividad política se remonta desde la antigua Grecia<sup>20</sup>, la asociación de un grupo de ciudadanos para formar partidos políticos con el objetivo de optar al poder en igualdad de condiciones, ha sido una lucha continua<sup>21</sup>.

El enunciado rescata otro de los principios constitucionales que rigen a las naciones democráticas en las cuales el debate y propuesta se realiza a través de los partidos políticos. Castillo Masís en sus “Comentarios a la Constitución Política: Parte dogmática” expresa que *“Tras la Segunda Guerra Mundial, los partidos quedan perfectamente constitucionalizados y, hoy por hoy, se reconoce uniformemente que en un sistema democrático constituyen el*

<sup>20</sup> La participación del individuo en la actividad política se remonta al siglo cuatro antes de Cristo, cuando Aristóteles le recordaba a la comunidad de Atenas que para poder desarrollar una vida virtuosa dentro de la polis, era absolutamente necesario ejercer el conocimiento de *phronesis*, que sólo se podía ejecutar por medio del *praxis*. La idea del *praxis* no es más que la participación del individuo dentro de la actividad política.

<sup>21</sup> La nación nicaragüense, desde sus primeros años ha sido escenario de constantes luchas y pugnas políticas, donde el partido gobernante generalmente obstaculiza la participación de las diferentes agrupaciones recurriendo a métodos como reformas constitucionales, pactos y uso de las fuerzas armadas. Recientemente fueron cuestionadas las reformas constitucionales y ley electoral, conocido como pacto Alemán – Ortega en el cual se eliminan la suscripción popular, se recrudecen los requisitos para participar en los comicios electorales y se nombran nuevos magistrados. *Acuerdo de Presentes: Pacto de Ausentes*. LA PRENSA. Política. 24 de Septiembre 2000; *Desmontar pacto para empezar*. EL NUEVO DIARIO. 23 Enero 2001; e *Intento de tercera fuerza se dispersa*. CONFIDENCIAL. Edición 179. 23 al 28 de Febrero 2000.

*medio adecuado para garantizar la alternancia en el poder, lo que pasa por la aceptación de la libertad para su creación, organización y funcionamiento”<sup>22</sup>*

No obstante, es válido retomar los cuestionamientos a la representación y como canales de la voluntad popular que se realizan a los partidos políticos donde se antepone las directrices partidarias por el designio de la mayoría. Precisamente, se hace referencia a la cita de Wallace Salinas que expresa: *“Frente a la visión de parlamentos debilitados y partidos políticos cada vez más burocráticos, la participación ciudadana se convierte en una de la respuestas a la crisis de las bases sobre las cuales se sustenta formalmente la relación entre Estado y sociedad”<sup>23</sup>*

**Arto.52** *Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los poderes del Estado o cualquier autoridad; de que la ley establezca.*

El mando, revisión y verificación de las actuaciones de los funcionarios son potestades de los actos administrativos<sup>24</sup>. Por ello, resulta óptimo contar con instancias adecuadas que permitan otros mecanismos de control que el ciudadano pueda acudir para señalar los abusos de poder y cuando se desnaturalizan de sus actuaciones los funcionarios públicos. Los alcances de este artículo permiten hacer “críticas” a las actuaciones de los funcionarios y no simplemente un procedimiento de puesta en conocimiento de la autoridad sobre las sugerencias de los ciudadanos.<sup>25</sup>

El proyecto de Ley de Participación Ciudadana introducido en la Asamblea Nacional en mayo de 2001, regula este aspecto y brinda las formas de hacerlo efectivo, sin menoscabo de las leyes específicas que regulan a cada institución. Aún así, la Contraloría General de la República y los medios de comunicación masivos, han fungido como oficinas de recepción de quejas por la mala administración de los funcionarios públicos.

La doctrina acostumbra distinguir derechos de “libertad” y “prestación” entre los derechos reconocidos en el texto constitucional, siendo el Arto.53 un derecho de libertad por excelencia: *“Se reconoce el derecho de reunión pacífica; el ejercicio de este derecho no requiere permiso previo”*. Castillo Masís menciona que *“mientras los primeros constituyen una esfera de libertad a la autonomía de la voluntad de los ciudadanos, garantizando que en dicha esfera el Estado se va abstener de intervenir, los segundos suponen que, para*

---

<sup>22</sup> CASTILLO MACÍS, Ignacio. *et. al. Op.cit.* Pág. 358

<sup>23</sup> WALLACE SALINAS, Guadalupe. *Op. cit.* Pág.29

<sup>24</sup> RIZO OYANGUREN, Armando. *Manual Elemental de Derecho Administrativo.* 1991. Pág. 236

<sup>25</sup> CASTILLO MASÍS, Ignacio et.al. *Op. cit.* Pág. 344.

*hacerlos realmente efectivos, será preciso una actividad estatal encaminada a conseguir las condiciones que podrán permitir su real ejercicio*"<sup>26</sup>

**Arto.66** *Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

El derecho de información es una libertad individual que se relaciona directamente con el derecho o libertad de expresión. Castillo Masis expresa que un "carácter prestacional que se quiere dar al derecho a la información veraz, como apoyo a la existencia de medios estatales de comunicación social que le hagan posible para todas aquellas capas sociales y sectores de opinión que, al no tener acceso a las empresas de comunicación, se verían privados de otra forma del ejercicio del derecho"<sup>27</sup>

En la actualidad, bajo presión de los organismos internacionales, se encuentra en la Asamblea Nacional una iniciativa de ley que pretende reglamentar el derecho a información de los ciudadanos. El objeto de dicha ley es que los ciudadanos tengan la libertad para solicitar información de su pertinencia y las instituciones estatales se las brinden sin mayores obstáculos. Quedan fuera del alcance de este proyecto de ley todas las informaciones que tengan un carácter confidencial por la seguridad nacional.<sup>28</sup>

Existen otros preceptos constitucionales que inducen al ciudadano a una participación activa en el deporte (arto. 65) y a manifestar sus creencias religiosas en privado o público (arto. 69), respetando la laicidad del Estado

A pesar de las facultades que confiere la constitución, estas disposiciones referentes a los derechos políticos pueden ser afectadas por una declaración de Estado de Emergencia, donde se suspenden temporalmente los derechos civiles y políticos y el Estado adquiere un control más rígido sobre la actividad de sus súbditos.

Fuera del capítulo de los derechos políticos, las disposiciones referente a la participación ciudadana se encuentran disgregadas por toda la carta magna, especialmente en los derechos económicos y sociales que orientan las

---

<sup>26</sup> *Ibid.* Pág. 347

<sup>27</sup> *Ibid.* Pág. 413

<sup>28</sup> Para una mayor ilustración se recomienda leer los periódicos LA PRENSA y EL NUEVO DIARIO referentes a la propuesta de leyes introducida por el Presidente de la República ante la Asamblea Nacional del día 31 de Enero de 2002.

responsabilidades del Estado con los ciudadanos. R. Ihering en su teoría del interés de los derechos subjetivos señala que existen algunas disposiciones constitucionales que no son atribuidos a un sujeto específico, en el sentido que no le conceden facultad de iniciar una acción para su protección procesal. Por tanto, estas disposiciones se conciben como enunciados o principios políticos programáticos de los órganos de poder<sup>29</sup>. Los enunciados a que se refieren Ihering y que se encuentran en nuestra Constitución Política, especialmente en lo referente a los derechos Económicos y Sociales, brindan esa amplitud de la norma para que el ciudadano se sienta protegido y el Estado se aproxime cada vez más a ese fin por alcanzar.

La participación ciudadana se rescata desde los ámbitos laboral (Arto. 81) en el derecho de los trabajadores en la gestión de la empresa en concordancia con la libertad sindical (Arto.87), el derecho de las comunidades de la Costa Atlántica de preservar y desarrollar su identidad cultural, organizarse y administrar sus asuntos locales conforme a las tradiciones.

El modelo de relación del Estado con las comunidades indígenas de la Costa Caribe nicaragüense se encuentran regidos principalmente por la Constitución Política de 1987 junto con sus reformas de 1995, y en la Ley de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica del 7 de Septiembre de 1987. Estos enunciados dan los lineamientos de la política que debe promover el Estado con sus ciudadanos respetando las diferencias sociológicas, étnicas y culturales y enalteciendo a los pueblos indígenas como elemento constitutivo del pasado, presente y destino de la nación nicaragüense; y tal como lo expresa Roldán Ortega<sup>30</sup> estos manifiestan:

- *“El derecho de los pueblos indígenas y comunidades criollas a mantener los elementos de su cultura tradicional como factores constitutivos esenciales para su identidad como agrupaciones humanas, y de sus posibilidades de aporte al enriquecimiento de la sociedad nicaragüense.*
- *El derecho a obtener del Estado un régimen legal que les asegure sus posibilidades de desarrollo y de gobierno interno, con un grado suficiente de autonomía para el mantenimiento de su identidad”*

Solis Román<sup>31</sup> hace una advertencia por la redacción del enunciado al señalar que *“tratar de manera igualitaria – desde la igualdad formal – sin respetar la*

---

<sup>29</sup> CASTILLO MARTÍNEZ, Ernesto. *Introducción al Estudio del Derecho*. 2001. Pág.171

<sup>30</sup> ROLDAN ORTEGA, Roque. *Legalidad y Derechos Étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua*. 2000. Pág. 71.

<sup>31</sup> SOLÍS ROMÁN, Azahalea. et.al. *Comentarios a la Constitución Política de Nicaragua*. 1999. Pág. 23

*diversidad social, en el fondo se traduce en una desigualdad real*" No obstante, el espíritu de la ley y la voluntad de los legisladores apuntan a un robustecimiento de la igualdad como nicaragüenses y actores de la realidad histórica a los miembros de las comunidades de la Costa Atlántica. Tal vez sería bueno enfatizar en esa intensidad a la diversidad de comunidades indígenas que se encuentran en todo el territorio nacional y no solamente a la costa caribe nicaragüense.

En ese artículo se le brinda un reconocimiento constitucional a la costumbre como fuente directa del derecho y el respeto a las tradiciones de las comunidades, por lo que su participación se vuelve esencial y fuente directa de derecho. Al mismo tiempo el proyecto de Ley de Participación Ciudadana recoge este sentimiento y promueve la creación de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES), sin perjuicio de las diferentes formas de participación local.

En el Título VI referente a la Economía Nacional, Reforma Agraria y Finanzas Públicas, en el Capítulo I, arto.99 se hace referencia a la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo del país.

**Arto.99** *El Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país, y como gestor del bien común deberá garantizar los intereses y las necesidades particulares, sociales, sectoriales y regionales de la nación. Es responsabilidad del Estado proteger, fomentar y promover las formas de propiedad y gestión económica y empresarial privada, estatal, cooperativa, asociativa, comunitaria y mixta, para garantizar la democracia económica y social.*

*El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares. Se reconoce el rol protagónico de la iniciativa privada, la cual comprende en un sentido amplio, a grandes, medianas y pequeñas empresas, microempresas, empresas cooperativas, asociativas y otras.*

*El Banco Central es el ente estatal regulador del sistema monetario. Los bancos estatales y otras instituciones financieras del Estado serán instrumentos financieros de fomento, inversión y desarrollo y diversificarán sus créditos con énfasis en los pequeños y medianos productores. Le corresponde al Estado garantizar su existencia y funcionamiento de manera irrenunciable.*

*El Estado garantiza la libertad de empresa y el establecimiento de bancos y otras instituciones financieras, privadas y estatales que se regirán*

*conforme las leyes de la materia. Las actividades de comercio exterior, seguros y reaseguros estatales y privados serán regulados por la ley.*

Este artículo, producto de las reformas constitucionales<sup>32</sup> de 1995, a través del poder delegado a los legisladores, reconoce la importancia del ciudadano y la empresa privada como principal motor de la gestión económica para el desarrollo del país. Por ello, su participación por medio de su fuerza laboral y la creación de empleos son enunciados en la Constitución con el espíritu de brindarle un reconocimiento o protección amplia de la potencialidad y que sirve como guía de los objetivos a perseguir.

A pesar de que el mismo artículo refiere al otorgamiento de créditos principalmente a los pequeños y medianos productores a través de los Bancos estatales y otras entidades financieras, en la actualidad el Estado nicaragüense carece de participación en la banca<sup>33</sup> contradiciendo la parte final del enunciado que establece: *"Le corresponde al Estado garantizar su existencia y funcionamiento de manera irrenunciable"*

En el mismo orden, la Constitución Política hace referencia a la participación voluntaria de los productores en las actividades agropecuarias (Arto. 110) así como el reconocimiento a los miembros de la comunidad universitaria en las gestiones y decisiones de los centros de enseñanza de educación superior (Arto. 125)

La organización del Estado (Título VIII) tanto en su capítulo II y III nos muestra el deber de este ente en la promoción de políticas que induzcan a una participación más decidida del ciudadano en sus diferentes instancias.

---

<sup>32</sup> Anteriormente, este mismo artículo establecía: *"El Estado dirige y planifica la economía nacional para garantizar y defender los intereses de la mayoría y orientarlas en función de los objetivos del progreso económico y social. La Banca Central, el Sistema Financiero Nacional, los Seguros y Reaseguros y el Comercio Exterior, como instrumentos de la dirección económica, corresponden al área estatal de manera irrenunciable"*

<sup>33</sup> Las diferentes políticas de revalorización de deudas y el uso indebido de los fondos, conllevaron la quiebra de los bancos estatales: Banco Nacional de Desarrollo (BANADES), Banco de Crédito Popular (BP), llevando al último banco estatal, Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (BANIC) a licitar el 50% de sus acciones, en un período no mayor de cinco años. Aún así, la iliquidez, el aumento de pasivos y la mala administración conllevaron la quiebra definitiva del BANIC a mediados de Agosto de 2001. (*Quiebra anunciada con un final inesperado*. CONFIDENCIAL . Edición No. 218. Del 19 al 25 de Noviembre).

**Arto. 140** Tienen iniciativa de ley:

4) Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptuarán las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

Este artículo es la antesala de la "Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes" que le da el marco jurídico esencial para que los particulares se organicen y pueden promover leyes que los legisladores no han visualizado. De la misma manera el Proyecto de ley de Participación Ciudadana rescata este tipo de participación para incorporarlo en su normativa. Sin embargo, la falta de conocimiento de su existencia y la ausencia de respuesta ante el orden interno de la Asamblea, ha provocado que no sea muy práctico.

**Arto. 150** Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes:

13) Dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico social. Crear un Consejo Nacional de Planificación Económica Social que le sirva de apoyo para dirigir la política económica y social del país. En el Consejo estarán representados las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, comunitarias, y otras que determine el Presidente de la República.

El Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) que alude el precepto, es un órgano consultivo creado mediante Decreto Presidencial 15-99. Conforme el arto. 2 el Consejo lo preside el Presidente de la República con la presencia de los representantes de las diferentes instancias gubernamentales, organizaciones empresariales, laborales, comunitarias, partidos políticos miembros del diálogo nacional y un representante de las organizaciones no gubernamentales ratificados por el Presidente.

El CONPES tiene como finalidad asesorar al Presidente de la República en la formulación y evaluación de los planes y programas de estabilización económica y ajuste estructural, así como de los proyectos que requieran cooperación externa. Del mismo modo puede hacer recomendaciones al proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República y evacuar las consultas que le formule el Presidente de la República sobre asuntos específicos y de interés general.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Wallace Salinas en su estudio de **Asociativismo y Participación Ciudadana en la Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas** expresa que : "...en términos generales, los productos del CONPES están limitados a estudios y recomendaciones sobre el quehacer de instituciones estatales (salvo el caso de seguimiento al Informe de Desarrollo Humano). Una de sus ventajas con relación a otras instancias consultivas es que sus recomendaciones llegan en forma directa al Presidente de la República; sin embargo el hecho que la facultad de darles curso resida en última instancia en su figura,

**b. Participación Ciudadana en la Gestión Legislativa**

Tradicionalmente, la presentación de iniciativas de leyes ha estado reservada a la labor legislativa de los diputados de la Asamblea Nacional. Sin embargo, en 1997, se da un avance cualitativo al aprobar la Asamblea Nacional una ley referente a la potestad ciudadana de introducir iniciativas de leyes<sup>35</sup> de conformidad con lo establecido en la Constitución Política en el arto. 140, numeral 4.

La ley No. 289 o Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes, en sus escasos ocho artículos brinda un amplio marco jurídico<sup>36</sup> para que los ciudadanos se organicen para presentar iniciativas de ley, siendo los requisitos normados por el arto.4, los siguientes:

- a) La presentación de la iniciativa de ley, debe estar suscrita por mínimo de cinco mil ciudadanos, cuyas firmas deberán ser autenticadas por notario público.
- b) La constitución en Escritura Pública, de un "Comité Promotor" de la iniciativa, compuesto por un mínimo de once personas. En esta misma escritura se designará al representante legal del Comité.
- c) La presentación de un escrito ante la Asamblea Nacional que debe contener:
  - i) Exposición de motivos y articulado de la iniciativa de ley.
  - ii) Explicación razonada de las necesidades de aprobar la iniciativa.  
Se acompañará a este escrito el testimonio de la escritura del Comité Promotor.

De la misma manera, la ley en el arto. 2 contempla que para hacer efectivo esta facultad los ciudadanos no deben tener suspendidos sus derechos políticos, de conformidad con el arto. 47 de la Constitución Política. La suspensión de los derechos políticos indica la pérdida de la posibilidad de constituir organizaciones, participar en los asuntos públicos y la gestión estatal, a elegir y ser electos en elecciones periódicas. Generalmente, los derechos políticos se suspenden por imposición de pena corporal grave o

---

*hace que la incidencia de las organizaciones sociales participantes, esté sometida a los voluntarismos del Presidente."*

<sup>35</sup> Ley No. 269: "Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes" LA GACETA, Diario Oficial No.218, 14 de Noviembre de 1997.

<sup>36</sup> El Anteproyecto de *Ley de Participación Ciudadana*, introducido ante la Asamblea Nacional el 4 de Abril del presente año, retoma y perfecciona lo concerniente a la Participación Ciudadana en la Formación de Normas en el Capítulo II. Dentro de los nuevos elementos que incorpora está la participación en normas de las regiones autónomas y gobiernos locales, la autenticidad de las firmas en lugares donde no existe notario, así como la información pública de la Asamblea Nacional sobre el estado de trámite.



penas accesorias específicas y por sentencia ejecutoriada de interdicción civil, todo al tenor del arto. 47 parte final de la Constitución Política de Nicaragua.

Tomando en consideración que la misma Carta Magna nicaragüense en su arto. 140 establece los límites a la iniciativa de leyes por parte de los ciudadanos, la ley en su arto. 3 señala las excepciones en las que el ciudadano no podrá introducir iniciativas de ley:

- a) leyes orgánicas
- b) leyes tributarias
- c) leyes de carácter internacional
- d) leyes de amnistía e indultos
- e) ley del presupuesto general de la república
- f) leyes de rango constitucional:
  - Ley Electoral
  - Ley de Emergencia
  - Ley de Amparo

Estos grupos de leyes mencionados tienen su especialidad en vista de que conjugan características muy específicas a los órganos que van dirigidos, por tanto, su creación depende de un interés general, atendiendo a los designios de la nación. No obstante, si bien es cierto que en las leyes anuales referente al presupuesto general de la república los ciudadanos no pueden introducir iniciativas, pueden lograr una mayor incidencia y cambios a los proyectos de leyes presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por medio de su participación en el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social.<sup>37</sup>

A pesar de que la Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes no ha sido muy difundida ante la población, su temática ha servido de fuente para nuevas incorporaciones legales como el proyecto de Ley de Participación Ciudadana con el objetivo de brindar un mayor dinamismo a la participación de los particulares. En la actualidad no se tiene conocimiento de leyes propuestas por un grupo ciudadano organizado para tal fin, aunque diversos organismos no gubernamentales han realizado alianzas y campañas que incitan el accionar ciudadano como la ley de Código de la Niñez, Ley de los Consumidores, Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, entre otras.

Aunque la ley establece la creación de un grupo promotor o junta directiva, y un plazo de seis meses para introducir la iniciativa de ley ante el secretario

---

<sup>37</sup> Curso sobre "Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres" Universidad Centroamericana en conjunto con el World Bank Institute. 9 de Agosto de 2001.

de la asamblea, su tramitación queda al arbitrio de los parlamentarios y no brinda ninguna disposición que exponga el estado en que se encuentra o las limitantes que ha producido y por las cuales no se haya discutido en plenario. Si consideramos que el Poder Legislativo es el órgano de poder político por excelencia y su dinamismo responde a las voluntades políticas, difícilmente se tramitará una iniciativa que pueda responder o llenar el vacío de la población cuando cause cierto perjuicio o costo político a los diputados. Por otra lado, Wallace Salinas cita en entrevista realizada a Martínez J. otros obstáculos de este proceso al mencionar que "(aunque) la *Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes* fue aprobada relativamente hace poco, las organizaciones enfrentan dos limitaciones reales de costos: tanto para introducir una iniciativa, debido al requisito de obtención de al menos 5 mil firmas debidamente autenticadas por un notario público, como para su cabildeo, que también implican campañas de sensibilización o presión ante la opinión pública. Por estas razones es que muchas de estas iniciativas han sido introducidas vía diputados y promovidas por consorcios o redes de organizaciones".<sup>38</sup>

## II. NORMAS REFERENTE A LA GESTIÓN LOCAL

El Municipio es el ámbito donde se puede dimensionar con mayor amplitud la gestión local y participación ciudadana, en vista de que el particular tiene un contacto más constante y directo con las autoridades. Por ello, la Ley de Municipios, y sus reformas<sup>39</sup>, resaltan la participación ciudadana como pilar fundamental en el desarrollo comunitario, la cual en sus primeros artículos establece:

**"Arto 1.....**El Municipio es la unidad base de la división político administrativa del país. Se organiza y funciona con la participación ciudadana. Son elementos esenciales del Municipio: el territorio, la población y su gobierno..."

**"Arto3.** El Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en:

1. La existencia de los Concejos Municipales, Alcaldes y Vice - Alcaldes electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción.
2. La creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del Municipio...."

---

<sup>38</sup> Wallace Salinas. et.al. Op.cit. Pág. 48

<sup>39</sup> Leyes No. 40 y 261: "*Ley de Municipios*", LA GACETA, Diario oficial No.162, 26 de Agosto de 1997.

Asimismo, la ley en su Título III, Capítulo II, arto 16 referente a la Población Municipal, señalan como derechos y obligaciones de los pobladores del municipio, entre otros, los siguientes:

- *"Participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva (numeral 1).*
- *Hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación a las autoridades municipales, individual o colectivamente, y obtener una pronta resolución o respuesta de la misma y que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley señale... (numeral 2)*
- *Denunciar ante las autoridades municipales y nacionales las anomalías y los abusos en contra de una racional explotación de los recursos naturales ubicados en la circunscripción nacional (numeral 3)*
- *Ser informado de la gestión administrativa, conocer el Proyecto de Presupuesto y Estados Financieros de la municipalidad y participar en la elaboración del Plan de Inversiones (numeral 4).*
- *Apoyar la realización de acciones y obras de interés social municipal por medio del trabajo comunitario (numeral 6)*
- *Integrarse a las labores de protección del medio ambiente y de mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de la comunidad, así como la prevención y auxilio ante situaciones de catástrofe natural y social que afecten el Municipio (numeral 7)*
- *Participar en las sesiones públicas del Concejo de conformidad con la presente ley y su reglamento (numeral 8)..."*

Es notorio que el ciudadano tiene una participación directa y efectiva en el control y uso de los bienes de la comunidad. La población, deja de ser espectadora y adquiere un rol contralor de las actividades de los funcionarios públicos, por otro lado; los mismos enunciados pretenden resaltar el cuidado y mejoramiento del ambiente que circunda al particular para el aprovechamiento de las nuevas generaciones. Sin embargo, esta experiencia no ha quedado únicamente dentro de la normativa y se ha trasladado al ámbito práctico en las Alcaldías de Pueblo Nuevo, Estelí, Mateare, Río Blanco, Masaya, Somoto, Santo Tomás, Masatepe, El Viejo, León, San Pedro de Lóvago, El Sauce, etc.<sup>40</sup>

La misma normativa en su arto. 28 referente a las atribuciones del Concejo Municipal, enfatiza la participación ciudadana cuando se hace mención en el numeral 7 la composición y creación de los Comités de Desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales. Asimismo, el numeral 13 brinda la facultad para que se creen instancias administrativas y

<sup>40</sup> MANGAS MAIRENA, Eduardo. *La Fuerza de la Gente*. 2000. Pág. 6 y 7.

órganos complementarios de administración para fortalecer la participación de la población mencionar como potestad del Concejo:

La ley no limita las funciones y potestades de los ciudadanos y deja al arbitrio la organización y participación de los habitantes de la localidad, para la creación de comisiones y organizaciones que representen a la ciudadanía por el impacto en la comunidad y le sirva de soporte a la Alcaldía como órgano consultivo o asesor<sup>41</sup>. Un elemento importante que destaca el mismo enunciado es que estos órganos tendrán la facultad de exigir informes periódicos de los avances de ejecución de los proyectos, por lo que reitera la función supervisora que puede ejercer la población. La implementación de estos Comités de Desarrollo o las Comisiones Ambientales ha tenido una gran acogida en la mayoría de las Alcaldías del país<sup>42</sup>, lo que induce a una mayor injerencia de la población en la elaboración, consulta y control de las actividades que realiza las Alcaldías.

De la misma manera, en el Arto. 34 de la Ley de Municipios vigente, se define como atribución específica del Alcalde:

- “Promover la participación e inserción del Municipio en todo proceso de planificación de nivel superior al municipal (inciso 6)...
- Organizar, dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales, con participación ciudadana (inciso 17)...
- Promover y mantener la comunicación con todos los sectores de la sociedad civil (inciso 24).
- Dirigir el Comité Municipal de Emergencia y promover la integración de la población en la organización de la defensa civil del Municipio (inciso 25)”.

La misma ley en armonía con las disposiciones anteriores, crea un capítulo exclusivo (IV) sobre “*la Organización Complementaria y la Participación de la Población*”. En ella en el arto. 35 reitera la potestad de crear órganos complementarios de administración con el fin de fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios y dar una mayor eficacia a la gestión municipal.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Algunas experiencias con frutos muy productivos de esta naturaleza la podemos ubicar en la “*La Fuerza de la Gente*” con respecto a las comunidades de Estelí donde se realizaron cabildos abiertos para la definición de presupuesto de inversiones del municipio, o el proyecto de reforestación de Mateare, así como la defensa de la reserva natural del Cerro Musún por la sociedad civil de Río Blanco y autoridades municipales, para citar algunos.

<sup>42</sup> Los Comités de Desarrollo Local o similares; según una investigación hecha en el 2000, (CASC-UCA, 2000), existen en 117 de los 151 municipios del país y las Comisiones Ambientales Municipales según el Plan Ambiental Nicaragüense (MARENA, 2001) existen en 106 de los 151 municipios.

<sup>43</sup> Disposición acorde con el Capítulo III, arto. 28, inciso 13 de la Ley de Municipios.

Particularmente, en el Arto. 36, de la misma ley, se establece que *"Los Municipios promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local, mediante relación estrecha y permanente de las autoridades y la ciudadanía, y la definición y eficaz funcionamiento de mecanismos e instancias de participación..."* indicando que *"Los cabildos se reunirán ordinariamente al menos dos veces al año para tratar el Proyecto de Presupuesto Municipal y su ejecución, así como para conocer el Plan de Desarrollo Municipal."*

Si bien muchas veces los cabildos tratan de ser deslegitimados por las actuaciones de algunos partidos políticos<sup>44</sup> para condenar o aprobar la actividad de un alcalde, el espíritu de la ley propugna por una comunicación más fluida y participativa de los habitantes. Aunque se trate de desvirtuar la función de los cabildos, los habitantes tienen la potestad de organizarse y solicitar cabildos de forma extraordinaria sin perjuicio de las demás acciones e incidencias de las actividades municipales.

Así como se le brinda facultades a los Alcaldes para promover y velar por la participación de los ciudadanos, el Arto. 37 de la Ley de Municipios abre la posibilidad de que cada concejo municipal pueda:

*"... crear órganos colegiados e instancias de participación ciudadana, y los regularán en su respectivo Reglamento Interno. En estos mecanismos o instancias participarán las instituciones estatales, organizaciones económicas y sociales comprometidas en el desarrollo socioeconómico integral del Municipio, a efectos de coordinar el ejercicio de las atribuciones municipales con sus programas y acciones, así como promover la cooperación interinstitucional. Con el mismo propósito, el Concejo Municipal apoyará la creación de asociaciones de pobladores<sup>45</sup> que tengan como fin el desarrollo municipal y fomentará la participación de las organizaciones y asociaciones sectoriales<sup>46</sup>, culturales, gremiales, deportivas, profesionales y otras en la gestión municipal."*

Este artículo sienta las bases para enlazar de manera formal la representación política de los concejales y su contacto directo con los líderes comunales, comarcales, distritales y de barrio. Este enunciado trata de eliminar la manipulación política con las organizaciones ciudadanas con la voluntad de los alcaldes y propone como otro enlace el Concejo.

<sup>44</sup> En 1999, la realización de un cabildo abierto en Managua tuvo como consecuencia heridos y daños a la propiedad producto de la disputa entre los partidarios del FSLN y PLC.

<sup>45</sup> Estas asociaciones de pobladores ha sido desarrollado por el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana introducido en Abril del 2001. En su Título IV, capítulo I se refiere a su forma de constitución, registro, recursos, finalidad y normas de orden general.

<sup>46</sup> *Ídem*

Por otro lado, en el caso específico de los pueblos indígenas, el Arto. 67 de la misma Ley de Municipios se señala que

*“Los Municipios reconocerán la existencia de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios... (...) Asimismo, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa o indirectamente a su población y territorio”.*

La ley de Municipios es un buen ejemplo de codificación que tiene como eje central al ciudadano. Sus funciones no se limitan al ámbito del conocimiento, sino que promueven e incitan a que el habitante, ya sea de carácter individual o de forma organizada participe en las diferentes gestiones y actividades de la comuna. Al mismo tiempo señala la creación de comisiones consultivas y asesoras, que al mismo tiempo cumplen con un carácter supervisor y contralor del correcto actuar de los funcionarios públicos y los fondos que dispone.

### **III. NORMAS DE INSTANCIAS CONSULTIVAS O DE COORDINACIÓN DESDE EL EJECUTIVO**

La Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo<sup>47</sup>, ordena y uniforma todas las disposiciones dispersas de las cuales se orientaban los ministerios, entes autónomos y descentralizados. Dicha ley, brinda las bases para conformaciones de gabinetes o instancias que coordinen a las diferentes instancias gubernativas, y la posibilidad de incluir directamente a la sociedad civil (arto 8):

*“arto. 8: Para fines de coordinación de diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un Ministerio, el Presidente de la República creará gabinete en Pleno o Gabinetes Sectoriales. El Presidente de la República, mediante Decreto, determinará su número, organización y funcionamiento”*

Igualmente, en su arto. 10 establece la pluralidad del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, como órgano de apoyo para dirigir la política económica y social del país, donde *“estarán representadas las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, comunitarias y otras que determine el Presidente de la República...”* Poco a poco la participación en el CONPES de organizaciones de la sociedad civil se ha hecho más

---

<sup>47</sup> Ley 290: *Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo*. LA GACETA: Diario Oficial, No.102, 3 de Junio de 1998

evidente en la búsqueda de un equilibrio de la heterogeneidad de la población.<sup>48</sup>

Es llamativo que la participación ciudadana sigue siendo un punto convergente dentro de las funciones de diferentes ministerios como el de Educación, Cultura y Deportes que en el arto. 23 expresa que le corresponde: *"Coordinar la participación de la familia, los gremios, la comunidad, gobiernos locales y las organizaciones sociales en la educación a través de las instancias establecidas en la ley correspondiente (inciso f). Formular, promover, fomentar y ejecutar programas, proyectos y políticas en áreas que garanticen la participación y el desarrollo integral de los jóvenes (inciso k) "*

Hasta el año 2002 se implementó la Secretaría de la Juventud, como institución que vela directamente por el desarrollo del joven. El hecho de que la juventud representa el 65% de la población<sup>49</sup>, denota una atención con matices especiales por su desarrollo social y psicológico del individuo que estaba ausente en los órganos de Estado y minimizaba los valores de los individuos.

De la misma manera el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio busca acercarse a la empresa privada para que de manera conjunta desarrollen programas que alivien a la economía nacional. Así, el mismo artículo 23 señala que dentro de sus funciones se encuentra:

*"Apoyar al sector privado para que aproveche las oportunidades en los mercados internacionales...(inciso d)*

<sup>48</sup> WALLACE SALINAS, Guadalupe. *Op. cit.* expresa: *"la selección de los actores participantes y hasta ahora institucionalizados, se basó en el criterio de su pertenencia a grupos representativos de la sociedad tanto en términos sectoriales como ideológicos. Esa es la razón porque participan dos organizaciones comunales: El Movimiento Comunal y las JCOP; dos asociaciones de productores: UNAG y UPANIC; dos organizaciones laborales: FNT y CPT, etc., reproduciendo de alguna manera al interior del CONPES, parte de la diversidad existente en la sociedad nicaragüense. Sin embargo, en la medida en que el CONPES ha venido desarrollando su quehacer y adquiriendo mayor notoriedad, se ha puesto en agenda el tema de la representación de otros actores. Así pues, un sin número de organizaciones civiles, e incluso algunos ministerios, han venido solicitando en forma individual su participación dentro del mismo. De hecho, sus propios miembros han planteado la necesidad de incluir más actores a la vez que haya un mayor balance y representación de los diferentes sectores de la población. (Memoria 2001)"*

<sup>49</sup> Informe de desarrollo humano PNUD, Managua, Nicaragua. Año 2000. Pág 2.

*Impulsar la productividad, eficiencia y competitividad de cadenas y enjambres Inter.-sectoriales, la industria y otros sectores no agropecuarios....con énfasis en la pequeña y mediana empresa (inciso e)"*

En el Ministerio de Transporte e Infraestructura se le encomienda organizar y dirigir políticas sectoriales de transporte junto a las otras instancias gubernamentales y municipales (Arto. 25 inciso a), lo referente a infraestructura, vivienda, asentamientos humanos y construcción en conjunto con otras dependencias estatales y sectores sociales (Arto. 25 inciso g)

Como se puede observar, el legislador proyecta a los ministerios como órganos facilitadores de la población, siendo sus labores coordinadas con los demás entes estatales dependiendo de la naturaleza de la actividad. Sin embargo, la voluntad política del gobierno y de funcionarios públicos determinarán el éxito o fracaso de promover la participación ciudadana en dichas actividades.

Los legisladores, también incluyen a los ciudadanos para participar en las políticas comprendidas en el Ministerio de Salud (arto. 26) al señalar: *"Organizar y dirigir programas, servicios y acciones de salud de carácter preventivo y curativo y promover la participación de las organizaciones sociales en la defensa de la misma (inciso d)*

También, el Ministerio de la Familia, en el arto. 29, inciso f) reitera la importancia de *formular, promover, coordinar, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos que garanticen la participación de las mujer en el proceso de desarrollo, asegurando la presencia activas en las etapas de elaboración, implementación y evaluación eliminando todo tipo de métodos discriminatorios en detrimento de la mujer.*

Es meritorio señalar que dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en la Procuraduría Especial de la Mujer se desarrollan programas que refuerzan la atención y respeto de los derechos de la mujer con la participación de la sociedad civil<sup>50</sup>, enalteciendo su importancia con una visión de género.

---

<sup>50</sup> Un ejemplo es la instauración de una "Comisión Asesora y Consultiva de Género" de la Procuraduría Especial de la Mujer, cuya finalidad recaerá en asesorar a dicha Procuraduría en la promoción y defensa de los Derechos Humanos, la creación una Agenda Nacional de Derechos Humanos y servir como órgano consultivo de la institución en esa materia. Esta Comisión pretende ser integrada por quince personas ajenas a la Administración Pública y seleccionadas por la sociedad civil a título individual.



Referente a la estructura de los ministerios y entes desconcentrados, la ley en su arto. 30, refiere que éstas serán reglamentadas por parte del Presidente de la República en los siguientes 60 días como lo establece la Constitución Política, en el arto. 151. Por ello, la reglamentación se convierte fundamental para materializar las instancias y objetivos a los cuales se debe la instancia estatal para suplir lo referente a sus alcances, organización, coordinación y normativa.

El avance de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo radica en ordenar la competencias de los ministerios, entes autónomos y descentralizados que están a su cargo, así como codificar el procedimiento a seguir de los ciudadanos para interponer recursos administrativos y las facultades de los funcionarios públicos a cargo de la institución.

#### **IV. NORMAS PROCESALES DE CONTROL A LA ACTUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

##### **a) Ley de Municipios**

Además de las disposiciones antes referidas de la Ley de Municipios que incita a la participación ciudadana, éstos tienen la potestad de interponer los recursos que estimen necesario cuando el ciudadano o grupos de ciudadanos sientan que se les han agraviado sus derechos o existe un incorrecto proceder del funcionario público en el ejercicio de sus funciones. Los recursos son de carácter expedito que agotan la vía administrativa en el ámbito municipal y tal como lo establece el arto. 40:

*"Arto 40. Los pobladores que se consideren agraviados por actos y disposiciones del Alcalde podrán impugnarlos mediante la interposición del recurso de revisión ante él mismo, y de apelación ante el Concejo Municipal. También podrán impugnar las decisiones del Concejo Municipal mediante la interposición del recurso de revisión. En ambos casos, la decisión del Concejo agota la vía administrativa..."*

Asimismo, dicho artículo invoca la figura del silencio administrativo positivo<sup>51</sup> al mencionar que "los recursos interpuestos y no resueltos en los términos

---

<sup>51</sup> A juicio de Guevara Palacios en su artículo **El silencio de la Administración Tributaria**, el silencio administrativo positivo opera cuando el particular realiza una consulta o petición a la Administración Pública, y una vez que transcurre el tiempo establecido por las leyes sin que esa institución emita pronunciamiento alguno, es lógico suponer la inexistencia del veto. Son requisitos:

establecidos en los párrafos anteriores, se entenderán a favor del recurrente". Otro aspecto a favor del ciudadano, es que permite que se dé la suspensión de la ejecución del acto o disposición impugnada de acuerdo a diferentes circunstancias.<sup>52</sup>

**b) Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo**

Al igual que la *Ley de Municipios* norma lo referente a los recursos que puede interponer el ciudadano en contra de las disposiciones de los funcionarios en el ámbito local, la *Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo*, establece el procedimiento a seguir cuando los ciudadanos se sienten afectados por disposiciones emanados de los ministerios y entes que regula la ley. Su competencia es de mayor amplitud, puesto que abarca todas las dependencias del Poder Ejecutivo.

El recurso a interponer cuando el ciudadano considere que sus derechos han sido perjudicado por actos emanados por el órgano estatal, es el de Revisión, que en caso de no ser favorable al ciudadano éste podrá interponer el de Apelación.<sup>53</sup> De la misma manera, brinda la posibilidad de suspensión del acto<sup>54</sup> y ratifica el consunción de la vía administrativa, que en caso de subsistir el agravio puede el ciudadano interponer el Recurso de Amparo o Contencioso Administrativo correspondiente.<sup>55</sup>

**c) Ley de lo Contencioso Administrativo**

El Contencioso Administrativo puede ser definido como "*La jurisdicción competente para conocer y revisar, fuera de la vía jerárquica, los acuerdos definitivos de la Administración Pública, así como la encargada de resolver los conflictos surgidos entre ésta y los particulares y sus propios órganos*"<sup>56</sup>

El proceso del Contencioso Administrativo es de reciente data en nuestro país. El primer antecedente legislativo se encuentra en la Constitución Política de Nicaragua de 1974. No obstante, la ley fue aprobada hasta el año

---

1. *Petición del particular ante la Administración*

2. *Inactividad formal de la Administración en el plazo establecido por la ley.* (GUEVARA PALACIOS, Marcela. "*El silencio de la Administración Tributaria*" en Encuentro. Año XXXIII, No. 57. 2001. Pág. 142)

<sup>52</sup> Arto 41. Leyes 40 y 261. *Op. cit* 1997.

<sup>53</sup> Arto 39 y 45. Ley 290. *Op.cit.* 1998

<sup>54</sup> *idem*, arto.42.

<sup>55</sup> *idem* arto.45.

<sup>56</sup> CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual.* (1996). Tomo II, Pág.27

2000<sup>57</sup>, producto de la presión internacional y en un contexto de obligaciones y condiciones para el desembolso de la ayuda externa de países cooperantes.<sup>58</sup>

Para Arrién Somarriba, el Contencioso Administrativo tiene un carácter eminentemente público en vista de que una de las partes principales es la Administración Pública, y como dice el autor: *"se resuelven casos de interés general, comunitarios, públicos, que conforman un todo, un sistema y un régimen, que más que un recurso es todo un proceso de carácter especial o especializado"*<sup>59</sup>

De la misma manera, la ley, en su primer artículo reitera el orden público de la misma y expresa que conocerá con potestad exclusiva de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones y simples vías de hecho, así como en contra de los actos que tengan que ver con la competencia, actuaciones y procedimientos de la Administración Pública, que no estén sujetos a otra jurisdicción. Sin embargo, para poder interponer la acción de lo Contencioso Administrativo, se debe de haber agotado la vía administrativa correspondiente.<sup>60</sup>

El procedimiento es una mezcla de alegatos orales y escritos que se interponen primeramente ante un tribunal de apelaciones de lo contencioso administrativo, quien valorará si acepta o no la demanda y luego dará inicio a las audiencias. Una vez finalizado y emitido una resolución<sup>61</sup>, ésta podrá ser apelada, si lo considere el ciudadano necesario, ante la sala Contenciosa Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Es importante señalar que la ley 350 que regula lo Contencioso Administrativo menciona que aparte de las personas naturales o jurídicas capacitadas para ejercer la acción procesal, lo podrán hacer los menores de edad que hubieran cumplido quince años de edad, cuando ostentaran derechos o intereses propios.<sup>62</sup>

Asimismo, la Ley del Contencioso Administrativo en su arto. 62 también contempla la suspensión del acto, con un carácter más amplio al incluir no sólo los actos o efectos, sino la resolución, disposición, omisión, o simple vía

<sup>57</sup> Ley 350: *Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso- Administrativo*, LA GACETA: Diario oficial, No.140, 25 de Julio de 2000.

<sup>58</sup> ARRIÉN SOMARRIBA, Juan Bautista. *"Cuadernos de Investigación de la UCA: El Contencioso Administrativo en Nicaragua"*. (2001) Páginas 10 y 11.

<sup>59</sup> *Ibid*, página 3.

<sup>60</sup> *Ibid*. Arto. 35.

<sup>61</sup> La ley de *Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso- Administrativo*, en el arto.95 expresa que la sentencia que anulare el acto o disposición de carácter general producirá efectos *erga omnes*, es decir sus efectos recaerá a todos los ciudadanos.

<sup>62</sup> *Ídem* . Arto. 26

de hecho que le agravía, expresando las razones y garantizando los eventuales perjuicios que pueda causarle a terceros.

Si bien la ley es de reciente data, en la actualidad ha adquirido relevancia la interposición de demanda por la vía de lo contencioso administrativo que hizo el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) y otras organizaciones de la sociedad civil en contra de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) por el incremento del 30% que ésta realizó en las tarifas.<sup>63</sup> A pesar de ser una de las primeras demandas en interponerse, el proceso se ha extendido en vista de diferencia de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia con respecto a la aplicación de la ley.

## **V. NUEVA LEGISLACIÓN**

En Abril de 2001, se introdujo ante la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de *Participación Ciudadana*. Dicho proyecto de ley, que ha sido promovido por siete instituciones de la sociedad civil, pretende garantizar la aplicación constitucional de participar en igualdad de condiciones en asuntos públicos y en la gestión estatal (arto. 50)

Los instrumentos de participación ciudadana, tal como lo establece en su artos.2 y 3, son los siguientes:

### **a) La iniciativa ciudadana en la formación de normas**

El proyecto de ley engloba la participación del ciudadano en los ámbitos nacional, regional y local. Las disposiciones de la formación de normas a nivel nacional tienen como precedente la *Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes* de 1997 con pequeños elementos novedosos. Otro avance cualitativo en los estadios de participación del ciudadano son las presentaciones de iniciativas de Resolución y Ordenanza ante los Concejos Regionales.

Es importante señalar, que en el ámbito local se le brinda la oportunidad a los y las adolescentes de ejercer su derecho a participar de toda iniciativa de norma local de conformidad con los artos. 15, 16, y 17 del Código de la Niñez y la Adolescencia.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> *Próximo fallo sobre recurso de ENACAL*. LA PRENSA: El diario de los nicaragüenses. Edición 22448. 2 de Agosto de 2001.

<sup>64</sup> Arto.28 del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, introducido ante la Asamblea Nacional el 4 de abril de 2001.

**b) La consulta ciudadana en su fase de dictamen en los ámbitos nacional, regional autónomo y local.**

La consulta ciudadana en la elaboración de leyes formalizaría una actividad practicada pero su ausencia podría provocar discrecionalidad de los directores de la comisión correspondiente. En ella se pretende involucrar un amplio espectro de organizaciones e instituciones relacionadas con el tema, de tal manera que si no se realizan serán consideradas como posible causal para declarar el dictamen como insuficiente. Si lo solicitase un miembro del cuerpo legislativo, regional o local según sea el caso.

**c) Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en los ámbitos Nacional, Regional Autónomo y Local**

A nivel nacional, el órgano indicado para participar es el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) de conformidad con el arto. 159 numeral 13 de la Carta Magna.<sup>65</sup> Asimismo, insta al Poder Ejecutivo instancias consultivas sectoriales, denominados Consejos Nacionales Sectoriales, como espacios de convergencia entre el Estado y la sociedad.

En el ámbito regional, el Consejo Regional Autónomo creará el Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES). En el ámbito local, establece que en cada Municipio se debe integrar un Comité de Desarrollo municipal conforme el arto. 28 inciso 7 de la Ley de Municipios, en los sucesivos 180 días de haber asumido las nuevas autoridades locales.<sup>66</sup>

**d) Las asociaciones de pobladores y las organizaciones sectoriales en el ámbito local.**

De conformidad con el arto.53, las asociaciones de pobladores que habían sido contempladas en la Ley de Municipios, tienen como objeto participar de manera permanente en la formulación de políticas públicas, gestión de proyectos y programas de desarrollo con resultados de asociación muy alentadores<sup>67</sup>. En su normativa establece los requisitos, el registro, los

<sup>65</sup> *Idem.* Arto. 36

<sup>66</sup> *Idem.* Arto 51.

<sup>67</sup> WALLACE SALINAS menciona que “La ciudadanía nicaragüense presenta altos niveles de asociatividad: más del 60% pertenece a algún tipo de organización, asociación o grupo. Este fenómeno de asociatividad presenta rasgos de heterogeneidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Las diferencias son cuantitativas porque hay variaciones importantes en el grado de participación de los ciudadanos, según se trata de distintas zonas geográficas, el campo o la ciudad y según niveles de ingreso. El género y

recursos y fines para que se lleven a cabo. Esta disposición refuerza la voluntad de trabajo coordinado de la comuna con los pobladores que se manifiesta en la Ley de Municipios y retoma el carácter preponderante del individuo en el desarrollo de su comunidad.

Las organizaciones sectoriales mencionadas en el mismo artículo responden a intereses más específicos atendiendo a la naturaleza de los habitantes pero siempre en la incidencia de formulación y ejecución de políticas públicas locales. Este novedoso elemento permite que grupos afines se aglutinen para velar por sus derechos y procurar que se le brinden las condiciones adecuadas para su atención.

**e) La consulta popular en el ámbito local.**

El artículo 66 expresa que la consulta popular podrá realizarse por iniciativa del Concejo Municipal o de la población, a fin de conocer la opinión de los pobladores en determinado tema que incida en el desarrollo local. Parte de la misma naturaleza de las iniciativas de leyes, donde el ciudadano responda de manera directa si la propuesta presentada atiende a las necesidades y realidades de la población.

De la misma manera, el anteproyecto de ley desarrolla y perfecciona lo concerniente a:

- **Cabildos Abiertos Municipales**
- **Comités de Desarrollo Municipal**
- **Petición y denuncia**

**CONSIDERACIONES FINALES**

Participación ciudadana, es un término relativamente reciente aunque responde a la continua búsqueda de mutuas determinaciones, entre el Estado y la sociedad. Es un asunto que tiene que ver con la eficacia y contenido técnico de las decisiones, adquiriendo un sentido más lógico e integral al retomar las sugerencias, recomendaciones y críticas aportadas por organismos, asociaciones o incluso particulares especialistas. En este sentido, se puede decir que la participación ciudadana es un instituto cuya finalidad es eliminar o contribuir a eliminar la separación entre el Estado y la sociedad.

---

*la edad por su parte, tienen influencia cualitativa sobre el tipo de organización en que se participa”.*

A pesar de que en Nicaragua todavía no se cuenta con una ley explícita de participación ciudadana, nuestro ordenamiento jurídico ha sentado las bases para que se desarrolle y se incorpore nuevos elementos que dinamicen y permita el libre accionar del ciudadano. No obstante, la participación ciudadana no debe concebirse bajo el imperio de las leyes y normas jurídicas, sino como la libre voluntad de los ciudadanos que quieren incidir y aportar al desarrollo local, regional y nacional. Desafortunadamente, la idea de esta participación se ha vinculado de manera más directa con las acciones de los Organismos No Gubernamentales, y se ha relegado la importancia y el rol efectivo de las asociaciones civiles, gremios profesionales, fundaciones, universidades, etc.

La Constitución Política de Nicaragua proporciona los primeros pasos al señalar el concurso de la democracia participativa y representativa. Sin embargo, dicha codificación debería ser más precisa ante el cese del antiguo régimen de la democracia representativa por la implacable necesidad de la colaboración ciudadana.

Por otro lado, la ley de Municipios logra rescatar el valor del ciudadano en las actividades y políticas que se promueven en la comunidad, y por ello lo ubica como uno de los pilares para su desarrollo. No obstante, todavía hace falta una codificación que aglutine la contribución e incidencia de los particulares en las demás esferas de la vida pública. Por ello, si existe una verdadera voluntad política de nuestros gobernantes apuntada a la lucha contra la corrupción y empoderamiento de los ciudadanos, la *ley de participación ciudadana* brinda un acertado inicio y un encuentro con las altas demandas de la población. Estas acciones concretas, que se encuentran en poder de los diputados responden a un desarrollo social anhelado, en el cual la voluntad política deje de ser un obstáculo para permitir reformas en la Administración Pública y se controle el accionar del funcionario público de una forma eficaz. No obstante, habría que señalar que este proyecto de ley debe buscar como integrar la participación del individuo en los espacios de decisión nacional y darle forma a lo establecido en la *Ley de Organización y Competencia del Poder Ejecutivo*.

Las normas referidas a los ámbitos local, regional y nacional nos brindan un amplio marco jurídico donde los individuos podemos hacer uso de nuestros derechos y demandar que se realicen o se operativicen las acciones encomendadas a cada institución estatal. Sin embargo, la falta de promoción y divulgación son un obstáculo que incide directamente en la baja participación ciudadana, sobre todo en las comunidades con una escolaridad muy baja. Todo ello permite que los funcionarios públicos o personas

encargadas de la comunidad manipulen y utilicen las leyes a su antojo y conveniencia.

Si bien las políticas y directrices que rigen a la nación deben ser realizadas por los gobiernos, los cambios corresponden a todos los ciudadanos, donde juntos busquemos fines comunes para el desarrollo a través de espacios verdaderos y críticos que abone al bienestar del país y respeto de ideas. El verdadero reto se encuentra en nuestro accionar y encuentro de soluciones conjuntas, y tal vez no muy lejos podemos lograr que la población sea consultada en elecciones como el supertintedente de pensiones y de bancos, contralores, conjueces, fiscales y magistrados, actores de la gestión pública del país.

La participación ciudadana como fenómeno nuevo en la vida democrática, debe estar acompañada del desarrollo de una conciencia cívica, de una educación para el desarrollo de la cultura política, una renovación de los partidos políticos, y sobre todo una apertura de los gobernantes por encontrar el verdadero espíritu societaria, porque a como lo mencionó John Locke; "están en una relación fiduciaria con el pueblo, por la cual éste, titular de la cosa pública, confía su gestión a las personas que él elige, pero el objeto de esa gestión sigue siendo propiedad del pueblo"

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIÉN SOMARRIBA, Juan Bautista. **Cuadernos de Investigación de la UCA: El Contencioso Administrativo en Nicaragua**. UCA Publicaciones (2001) Managua
- *Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana*. Impresiones Helios S.A.(2001) Managua, Nicaragua.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 24ava edición (1996), Tomo II.



- CASTILLO MACIS, Ignacio, *et.al. Comentarios a la Constitución Política: Parte dogmática*. Centro de Derecho Constitucionales y Asociación Derecho y Democracia. Impresos el Membrete (1994) Managua, Nicaragua.
- CASTILLO MARTÍNEZ, Ernesto. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Hispamer. Segunda Edición (2001) Managua, Nicaragua.
- CHAVERO GAZDIK, Rafael. *La Participación Ciudadana en la elaboración de Actos Generales*. Documento mimeo. (2000) Caracas, Venezuela.
- *Comisión Asesora y Consultiva de Género de la Procuraduría Especial de la Mujer*. Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos. Documento mimeo, Febrero (2002). Managua, Nicaragua.
- *Constitución Política de Nicaragua*. Editorial Nuevo Amanecer. Managua, Nicaragua (1987)
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 3era edición. San José, Costa Rica (1999)
- Curso sobre “*Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres*” Universidad Centroamericana en conjunto con el World Bank Institute. 9 de Agosto 2001.
- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 3era Edición. San José, Costa Rica (1999)

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 3era Edición. San José, Costa Rica (1999)
- GUEVARA PALACIOS, Marcela. *El silencio de la Administración Tributaria*. Revista Encuentro, Año XXXIII, No. 57 (2001) UCA Publicaciones. Managua, Nicaragua.
- Ley 269: "*Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes*". LA GACETA: Diario Oficial No.218, 14 de Noviembre de 1997.
- Leye's 40 y 261: "*Ley de Municipios*". LA GACETA: Diario oficial No.162, 26 de Agosto de 1997.
- Ley 290: *Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo*. LA GACETA: diario oficial, No.102, 3 de Junio de 1998
- Ley 350: *Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo*. LA GACETA: Diario oficial, No.140, 25 de Julio de2000.
- MANGAS, Eduardo y BRAVO, Alejandro. *La Participación Ciudadana en Nicaragua: Compendio Normativo*. Centro de Derechos Constitucionales y Hagamos Democracia. Primera Edición, Febrero, 2001.
- MANGAS MAIRENA, Eduardo. *La Fuerza de la Gente*. Centro de Derechos Constitucionales y Hagamos Democracia. Primera edición. Maximagen, Managua, Nicaragua (2000)
- OBREGON ORTEGA, Pauni. *Participación ciudadana: Los retos de cumplirla*. El Nuevo Diario. Opinión 22 de Noviembre 2001.

- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 3era Edición. San José, Costa Rica (1999)
- *Próximo fallo sobre recurso de ENACAL*. LA PRENSA: El diario de los Nicaragüenses. Edición 22448. 2 de Agosto de 2001.
- RIZO OYANGUREN, Armando. *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Editorial Universitaria, UNAN – León (1991)
- RUIZ CRUZ, Ada Francisca. *Participación ciudadana en los procesos de planificación de desarrollo local. Un estudio de casos: Municipio de Estelí*. Tesis para optar a la Maestría en Planeación y Desarrollo. Universidad de Morelos México. C. Académica. Escuela Agricultura de Estelí. 1999 – 2001 (Documento Preliminar)
- ROLDÁN ORTEGA, Roque. *Legalidad y Derechos Étnicos en la Costa Atlántica de Nicaragua. Programa de Apoyo Institucional a los Consejos Regionales y las Administraciones Regionales de la Costa Atlántica*. RAAN-ASDI-RAAS. Impresión Graficsa S.A, Colombia (2000)
- SOLÍS ROMÁN, Azalea et.al. *Comentarios a la Constitución Política de Nicaragua*. 1era Edición. Hispamer, Managua, Nicaragua (1999)
- WALLACE SALINAS, Guadalupe et.al. *Asociatividad y Participación Ciudadana en la Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas*. Informe IDH 2001. PNUD. Documento Mimeo.

**Sitios de Internet:**

Asamblea Nacional: [www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni)  
Diario La Prensa: [www.laprensa.com.ni](http://www.laprensa.com.ni)  
Diario El Nuevo Diario: [www.elnuevodiario.com.ni](http://www.elnuevodiario.com.ni)  
Semanario Confidencial: [www.confidencial.com.ni](http://www.confidencial.com.ni)